COMISIÓN ESPECIAL DE PARTIDOS POLÍTICOS,

FINANCIACIÓN Y PUBLICIDAD.

(Sesión celebrada el día 30 de mayo de 2018).

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Son las 14:14).

Dese cuenta de un asunto entrado.

(Se da del siguiente).

«Carpeta n.º 1085/2018. Uso de la imagen y la voz de actores políticos. Se establecen normas. Proyecto de ley con exposición de motivos presentado por el señor senador Germán Coutinho. Distribuido n.º 1893/2018».

–La comisión tiene el gusto de recibir al doctor Ruben Correa Freitas, director del Instituto de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, quien fue invitado para analizar el proyecto sobre titularidad de la banca. Esta iniciativa explora un camino tomando en cuenta el artículo 126 de la Constitución para derivarlo al 115. Quiero decir –para que quede como antecedente– que ya han asistido los miembros de la Corte Electoral para dar su opinión y han manifestado que ellos eran responsables hasta la llegada del legislador al Parlamento, pero que después ya no era de su competencia.

Daría la impresión de que la Constitución es muy minuciosa con la llegada del legislador al Parlamento. No se puede acceder a él si no es a través de un lema. Sin embargo, no habla mucho sobre este otro aspecto. Hay como una especie de dualidad que el proyecto de ley quiere salvar.

Por tanto, como usted integra la cátedra de derecho constitucional de la Universidad de la República, quisimos que fuera uno de los primeros a consultar.

Sin más, le damos la palabra.

SEÑOR CORREA FREITAS.- Señor presidente, señores senadores: en primer lugar quiero agradecer la invitación que me han formulado. Vengo en mi calidad de director del Instituto de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República.

He estado estudiando este proyecto de ley sobre la titularidad de la banca. Es un tema complejo, difícil, porque la Constitución de la república no define, no precisa de quién es la titularidad de la banca.

Voy a hacer una exposición donde, primeramente, voy a analizar el proyecto de ley. Luego voy a formular lo que considero son los problemas de análisis e interpretación que presenta para ilustrar a los señores miembros de la comisión acerca de algunas dificultades que he encontrado en él.

En primer lugar debemos decir que el proyecto de ley establece que los senadores y los representantes, una vez que resulten electos, no podrán abandonar el lema partidario por el que ingresaron al Poder Legislativo ni adherirse, afiliarse o integrar un partido político distinto a aquel por el que fueron electos. Y la prohibición prevista por el proyecto de ley concretamente se dispone al amparo del artículo 126 de la Constitución de la república. Se prevé, además, que las autoridades de los lemas partidarios sean quienes tienen la legitimación para denunciar ante las cámaras a los legisladores que incurran en las conductas previstas en el artículo 115 de la Constitución de la república o que violen la prohibición dispuesta en el artículo precedente.

Este proyecto de ley presenta, a mi juicio, tres problemas de análisis y de interpretación de la Constitución de la república, que tienen que ver, el primero, con la titularidad de la banca: si la banca le corresponde al lema o partido político por el cual el legislador fue electo o al ciudadano electo –son dos posibles alternativas–; segundo, si se trata de una prohibición de las previstas en el artículo 126 de la Constitución de la república; y el tercer problema a analizar es si realmente se está ante una hipótesis de remoción de los legisladores, prevista por el artículo 115 de la Constitución de la república.

En la exposición de motivos del proyecto de ley se afirma que esta iniciativa tiene como objeto garantizar la correspondencia que debe existir entre la voluntad del cuerpo electoral, que se expresa en las elecciones nacionales, y la representación parlamentaria emanada de dicha voluntad. Asimismo, se expresa que la elección de los legisladores que integran el Poder Legislativo y del presidente de la república reposa en el sistema de partidos políticos.

Corresponde analizar la primera cuestión, que es la de la titularidad de la banca.

Lo primero que debo decir a este respecto es que la Constitución de la república no establece nada; no hay ninguna disposición que establezca que la titularidad de la banca pertenece al lema por el cual fue electo el ciudadano o a él mismo. Entonces, estamos frente a un problema de interpretación. Debemos recordar que todo el sistema constitucional y las leyes del año 1925 relativas a este tema asignan a la Corte Electoral la competencia para adjudicar las bancas por el sistema de representación proporcional y esta asigna, en primer lugar, la banca por lema y luego por sublema.

Entonces, una primera interpretación que podríamos hacer es que la titularidad de la banca le pertenece al lema o partido político. ¿Por qué? Porque la Constitución de la república, al establecer el sistema de representación proporcional, le adjudica a los partidos políticos, a los lemas partidarios, la cantidad de bancas de senadores y de representaciones nacionales en función estrictamente de los votos obtenidos por cada partido político. Esa sería una interpretación que puede hacerse sobre el tema de la titularidad de la banca. Sin embargo, como en todos los tema jurídicos, también podemos entender que la titularidad le puede pertenecer al legislador, sobre todo en el caso de los representantes nacionales; aclaro que lo planteo simplemente como una vía para analizar. Como todos sabemos los diputados representan a los departamentos e indudablemente allí hay una vinculación mucho más estrecha entre el legislador electo y la ciudadanía que lo elige.

Como decíamos al comienzo de esta sesión, es indudable que únicamente por medio de un partido político, es decir, de un lema o un sublema, se puede llegar a ser electo senador o representante nacional. Esto es absolutamente objetivo.

Debo agregar que es interesante observar, al momento de tomar decisiones sobre estos temas –no sé si la Corte Electoral lo mencionó en su momento–, que la Corte Electoral proclama a los ciudadanos o ciudadanas que han sido electos. Es un tema para considerar. Sé que los juristas o abogados siempre tratamos de buscar y analizar todos los elementos para que, en definitiva, podamos encontrar una interpretación.

Más allá de estas interpretaciones, si admitimos la hipótesis de que la banca le pertenece al lema por el cual fue electo el senador y el representante nacional, lo que establece el primer párrafo del artículo 2.º del proyecto de ley, es decir «Los Senadores y los Representantes, una vez que resulten electos, no podrán abandonar el lema partidario por el que ingresaron al Poder Legislativo, ni adherirse, afiliarse o integrar un partido político distinto a aquel por el que fueron electos», viola el principio de libertad. ¿Por qué? Porque la constitución uruguaya establece como principio fundamental la libertad y, sinceramente, en estos temas de la libertad soy muy cuidadoso. Tenemos los artículos 7.º, 10 y 72 de la Constitución de la república que establecen claramente la libertad de todo habitante de la república y de los ciudadanos a tener las ideas que quieran, adherirse al partido político que quieran y cambiar de partido. Es parte de la libertad política.

Sí creo que estamos ante un problema político–partidario y eventualmente ante un problema ético. Eso sí es muy claro, porque si un senador o representante de un lema, de un partido político, se cambia de partido o lo abandona –salvo que renuncie a la banca–, y se queda con la banca, indudablemente allí se plantea un problema, primero de disciplina partidaria y luego político, que genera perjuicio para el lema por el cual fue electo porque indudablemente lo deja sin un representante o con un senador menos. Sin ninguna duda hay allí un problema ético desde el punto de vista político, que la ciudadanía juzgará en su momento.

En definitiva, el tema de la titularidad de la banca creo que lo debería definir la Constitución. Repito, creo que lo debería definir o eventualmente podríamos pensar en una alternativa, que podría ser como una modificación o agregado a las leyes del año 25 –aprobadas por dos tercios del total de componentes de cada cámara–, y dejar allí claramente establecido que la titularidad de la banca le pertenece al lema correspondiente. En este momento quiero recordar que don Renán Rodríguez –quien fuera presidente de la Corte Electoral y gran especialista– siempre me dijo que había que tener mucho cuidado en no tocar esas leyes porque estaban muy bien redactadas. De todas maneras, tomando en cuenta toda la arquitectura de esas leyes del año 25, que establecen claramente la forma en que se adjudican los cargos, se podría pensar en un agregado que defina que la titularidad le pertenece al lema o partido por el cual fue electo el legislador.

Aun partiendo de esa hipótesis –que vuelvo a decir que es discutible, que no tiene una definición expresa en la Constitución–, creo que hay un problema complejo con respecto a las prohibiciones. Concretamente, en cuanto al abandono del legislador al lema, su pasaje a otro lema –o declararse independiente– y quedarse en la banca, el inciso segundo del artículo 2.º del proyecto dice «La prohibición se dispone al amparo del Artículo 126 de la Constitución y regirá desde el día siguiente a la elección como tal del Senador o Representante, hasta el fin de su mandato constitucional o hasta su renuncia al cargo».

En este sentido, el artículo 126 de la Constitución dice: «La ley, por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara, podrá reglamentar las prohibiciones establecidas en los dos artículos precedentes o establecer otras, así como extenderlas a los integrantes de otros órganos». A la vez, este artículo debemos analizarlo a la luz de los artículos 124 y 125, porque de lo contrario pierde sentido; hay que hacer una interpretación lógico sistemática.

En definitiva, el artículo 124 establece: «Los Senadores y los Representantes tampoco podrán durante su mandato:

1°) Intervenir como directores, administradores o empleados en empresas que contraten obras o suministros con el Estado, los Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos, Servicios Descentralizados o cualquier otro órgano público.

2°) Tramitar o dirigir asuntos de terceros ante la Administración Central, Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.

La inobservancia de lo preceptuado en este artículo importará la pérdida inmediata del cargo legislativo».

A su vez, el artículo 125 establece: «La incompatibilidad dispuesta por el inciso primero del artículo 122, alcanzará a los Senadores y a los Representantes hasta un año después de la terminación de su mandato, salvo expresa autorización de la Cámara respectiva».

El artículo 124 de la Constitución está referido, fundamentalmente, a la transparencia en la gestión pública o a la ética en la función pública. En este caso especial, se refiere a la ética en la función legislativa, ya que dice que se prohíbe a los legisladores intervenir como directores, administradores o empleados en empresas que contraten obras o suministros con el Estado. Estamos hablando de colisión entre el interés público y el interés privado; un senador o un representante nacional no puede ocupar un cargo en el Senado o en la Cámara de Representantes y, a la vez, ser director, administrador o empleado o empresas que contraten obras o suministros con el Estado. Por otra parte, también se prohíbe al legislador tramitar o dirigir asuntos de terceros ante la Administración.

Indudablemente, son temas que tienen que ver con la transparencia, con la ética en la función pública, que a mi juicio procura evitar la corrupción de los legisladores. A mi juicio, estos artículos no tienen absolutamente nada que ver con el hecho de que un legislador renuncie al lema por el cual fue electo y se declare independiente o adhiera a otro lema partidario. Esta es una primera objeción que veo con respecto a este tema. Considero que no está bien encartado el tema en el artículo 126 de la Constitución de la república, dicho con todo respeto. Siempre recuerdo cómo se fundó el Frente Amplio y tengo presente a los ilustres Zelmar Michelini y Alba Roballo, del Partido Colorado, que lo abandonaron para fundar el Frente Amplio; o al senador Francisco Rodríguez Camusso, con quien tuve el gusto de ser su amigo años después, que abandonó el Partido Nacional para fundar el Frente Amplio. Indudablemente, nadie puede pensar que estos ilustres ciudadanos de la república, que todos queremos y respetamos, puedan ser encartados en el artículo 126 de la

Constitución de la república. Creo que eso es parte –insisto– de la libertad política. Soy liberal y, además, creo que la Constitución de la república establece este gran principio, el de la libertad. De todas formas, al no definir a quién pertenece la titularidad de la banca, se genera este problema.

Además, considero que el artículo 3.º del proyecto de ley también tiene una grave objeción. ¿Por qué? Porque prevé la aplicación del artículo 115 de la Constitución de la república, referido a un instituto, que es la remoción de los legisladores. Como saben los señores senadores, hay tres institutos por medio de los cuales un legislador puede ser separado de su cargo. Primero, mediante el desafuero, que es cuando la Justicia pide el desafuero de un legislador. Eso está previsto en el artículo 114 de la Constitución de la república; segundo, mediante la remoción del legislador, artículo 115 de la Constitución de la república; y en tercer lugar, mediante el instituto del juicio político, artículos 93, 102 y 103 de la Constitución de la república. La remoción de los legisladores es un instituto que está previsto en el artículo 115, inciso segundo, por el cual por dos tercios del total de componentes cada una de las cámaras puede remover a los legisladores por imposibilidad física o incapacidad mental superviniente a su incorporación, o por actos de conducta que le hicieren indigno de su cargo después de su proclamación. Entonces, con el mayor respeto creo que, más allá del enojo político que pueda generar el hecho de que un legislador, senador o representante, abandone un partido político para incorporarse a otro o para declararse independiente, no podemos considerar que su conducta sea indigna de ocupar el cargo porque, realmente, es un problema político, un problema ético-partidario. Se juzgará políticamente, pero no creo –lo digo con el mayor respeto– que se trate de un tema de indignidad. Sé que estas son calificaciones que, por supuesto, las hace el Cuerpo, cada una de las cámaras, que tienen absoluta discrecionalidad para entender si hay indignidad o no. Y ahora quiero recordar que es un acto administrativo, que puede ser anulado por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Recuerdo el caso de José Germán Araújo. En aquel momento, cuando se me consultó sobre su remoción –estoy hablando de 1986–, claramente sostuve –y lo vengo sosteniendo en la doctrina desde entonces– que se trataba de un acto administrativo que podía ser pasible del recurso de revocación ante la propia cámara y luego de la acción de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Es más, a nivel de este tribunal existe jurisprudencia, justamente, admitiendo que se trata de un acto administrativo y que el tribunal puede controlar la legalidad de la remoción que haga cualquiera de las cámaras respecto de un legislador.

Con respecto a este proyecto de ley y más allá del tema de la titularidad de la banca –sobre el que quizá podamos coincidir por medio de un acuerdo político o en virtud de lo que sostienen la doctrina y la cátedra, en el sentido de que la titularidad de la banca le pertenece al lema o al partido político por el que fue electo–, advierto la dificultad de proceder a la remoción de ese legislador que ha decidido declararse independiente o adherir a otro partido político.

Los institutos que prevé la Constitución de la república –que, insisto, son el desafuero, la remoción y el juicio político– no son aplicables en estos casos.

En síntesis, esto era cuanto tenía para informar a la comisión en la tarde de hoy y quedo a las órdenes de los señores senadores para abundar y aclarar sobre lo que ha sido informado.

SEÑOR PRESIDENTE.- Supongamos que la gente elige el actual gobierno y que los legisladores que pertenecemos a él decidimos fundar otro partido y nos vamos todos. ¿Allí no se estaría violentando o torciendo la voluntad ciudadana?

Mi pregunta es la siguiente. ¿Qué es más importante? ¿La voluntad de la ciudadanía o la de los legisladores individualmente establecida? Digo esto porque la gente elige un gobierno –Poder Ejecutivo y legisladores– y hasta tiene la posibilidad de decidir en una segunda vuelta que el mismo cuente con fuertes mayorías parlamentarias. Esto no sería aplicable aquí. Entiendo el concepto de la libertad, pero ¿esa libertad no está ya limitada? Aclaro que no hablo de 1971, sino a partir de la reforma de 1996, en la que se prohíbe expresamente a una persona que es convencional por un partido presentarse como candidato a diputado en la elección siguiente, que tendría lugar, no ya a los muchos años, sino a los tres meses.

También quiero señalar que el hecho de mantenerse en el partido no significa no tener una actitud disidente, ya que la puede tener porque la Constitución garantiza que el legislador no puede ser responsable por sus dichos y sus votaciones.

Me gustaría saber qué valor prima más porque, desde mi punto de vista, existiría una extensión de esa prohibición. Hago este planteamiento por la limitación que tiene la persona en las elecciones internas. Porque si para poder ser candidato por el Partido de la Concertación tuvo

prohibido ser candidato por el Partido Nacional –tal como ocurrió–, hay una limitación que está operando y la libertad está cuestionada. Quizá habría que reformar la ley de 1925. Entiendo lo que el doctor Correa Freitas señala en el sentido de que la titularidad de la banca debe ir por otro lado y no por la aplicación de estos artículos. Eso me quedó muy claro. Concretamente, mi pregunta es, en base a que la elección interna limitó la libertad individual de quienes pertenecen a los partidos, para cambiarse de partido deben hacerlo a los dos o tres meses, ¿ese principio es extensible al de libertad? Pregunto eso porque no está en la Constitución, sino que está en la ley que reglamentará por dos tercios, como dice el artículo 77 numeral 12). Asimismo, me gustaría saber dónde se dirime el valor de la ciudadanía o el del individuo.

SEÑOR MIERES.- En teoría, la hipótesis que plantea el señor presidente encuadra en el proceso para ser candidato. A efectos de saber si comprendí bien, quiero saber si en la normativa constitucional y legislativa vigente existe un estatuto para la candidatura y otro para el ejercicio del cargo de legislador. De acuerdo con lo que uno sabe, para ser candidato tiene que estar en un lema, pero para ejercer el cargo de legislador ese requisito no aparece en la Constitución.

SEÑORA MOREIRA.- Agradezco al catedrático Correa Freitas la claridad de su exposición.

Independientemente de otras consideraciones, creo que lo más importante a destacar es la utilización del artículo 126 de la Constitución de la república para referirse al artículo 2.º de este proyecto de ley –que es el más importante del iniciativa–, cuando en realidad existe una incongruencia entre lo planteado por el artículo 126 y lo planteado por los artículos 124 y 125.

La primera pregunta que quiero hacer al doctor Correa Freitas es cuasi filosófica. Perdón, voy a sustituir el término filosófica, porque aquí existe un acuerdo entre varios de nosotros respecto al objetivo que perseguimos, por el de instrumental. Concretamente, quiero saber si cualquier intento que hagamos para asegurar la titularidad de la banca –ya sea por esta vía legislativa o por otra– contraviene directamente o no la Constitución. Pregunto por el principio de constitucionalidad de cualquier ejercicio que esté orientado en este sentido.

En segundo término, quiero saber –pensando en que conseguimos una mayoría especial respecto de estas cosas– si es posible encontrar alguna solución –por la vía legal, es decir a través de una ley con mayorías especiales– al objetivo que perseguimos. No estoy pidiendo que se nos dé una solución, sino que quiero saber si existe algún instrumento por la vía legal teniendo en cuenta que tenemos un acuerdo relativamente robusto sobre la intención.

En realidad, comprobamos –algunos de nosotros somos politólogos, proyectos de politólogos, politólogos en ejercicio o en desuso– que hay una tendencia a la fragmentación del sistema de partidos. Es decir que nuestra Constitución y nuestras leyes están hechas para un sistema de dos o tres partidos, cuando vamos hacia un sistema mucho más fragmentado. Entiendo la referencia que hace el doctor Correa Freitas al senador Michelini y al momento fundacional del Frente Amplio, pero al parecer, si observamos los datos de la región, vemos que la tendencia a la migración partidaria viene asentándose, cuyo último resultado conspiraría contra un sistema de partidos fortalecido, con un número reducido de partidos y que tengan arraigo en la población, entre otras cosas. Entonces, no nos animan fines corporativos en el sentido de que cada uno de ellos no quiere que sus integrantes se vayan a otro partido, sino una defensa del sistema de partidos en su conjunto.

SEÑOR HEBER.- Quiero hacer una reflexión en voz alta. Es clarísima la exposición del doctor Correa Freitas, a quien agradecemos una vez más que nos deleite con sus comentarios.

Indudablemente, el artículo 126 no es al que debemos referir. Yo soy partidario –tengo una opinión personal– de que las bancas son del partido, incluso por el sistema de elección en el que está la última instancia del tercer escrutinio en el que el legislador no consigue los votos para poder ser electo, sino que se los aporta el resto del partido que termina sacando una banca, por ejemplo, por Paysandú, a pesar de que esos eran los votos que sobraban por Montevideo. O sea, para mí es muy claro que las bancas son del partido. Ahora bien, la declaración nomás no alcanza, y habría que decir que se puede tomar alguna medida que pueda significar la remoción del legislador. Para llegar a la remoción del legislador el único artículo al que podemos hacer referencia es el 115, que de alguna manera lo cataloga como indigno del cargo. ¿Por qué digo esto? Porque un partido político puede hasta llegar a ganar las elecciones por tener una banca más, ya que en nuestro sistema actual el hecho de tener la mayoría parlamentaria incide en la opinión de mucha gente –ya hemos tenido prueba de ello–, pues un uruguayo no partidario puede pensar que si determinado partido tiene la mayoría parlamentaria es mejor no trancar el sistema y dar a quien tiene esa mayoría la Presidencia de la

República para no generar un trancazo en el gobierno. Ese razonamiento es muy lógico y de recibo, de gente que quizás en la anterior instancia no había acompañado a ese partido, pero quiere que quien gobierne efectivamente lo haga, ya sea en una dirección u otra. Esa situación no puede después cambiarse y que ese legislador le saque la mayoría, porque hasta pudo haber incidido en la elección del presidente. Entonces, el sistema que tenemos es muy peculiar. Ahora bien, nuestras leyes de elecciones internas –las últimas– dicen que cualquiera que se presente como convencional en la elección interna no puede cambiar de lema en octubre. O sea que ya hay una limitación en ese sentido.

Comento esto porque no sé si podemos hacer algo en este camino, porque yo soy partidario de fortalecer a los partidos. Sabemos que la casuística después puede llevar a que un legislador mañana diga que no abandona el lema y vota todo contra el lema. O sea, en los hechos la casuística es muy difícil de resolver. Pero sí podemos prever por medio de un proyecto de ley –no por reforma constitucional, que es algo más engorroso– algo similar a lo que se establece como prohibición a un convencional o legislador, usando el mismo concepto de que en las elecciones internas no puede presentarse por otro lema en esa misma elección porque salió derrotado, lo que busca cohesión en los partidos. Es una ley que deja claro que al ir a una elección interna el perdedor no puede terminar en otro lema. Es eso lo que se quiso hacer con esto. Hay que extender ese mismo concepto a los efectos de ver cómo podemos evitar que se atomice, que los partidos políticos se dividan y que de alguna manera esto genere incertidumbre. Un legislador que se inclina por un determinado proyecto de país no puede terminar el día de mañana adhiriendo a otro proyecto totalmente distinto al que en definitiva fue electo. Hay un grado de indignidad en el tema. No es indigno desde el punto de vista personal porque no es ningún corrupto, pero hay un grado de indignidad porque se afilió a un proyecto político, fue electo por ese proyecto político y después le saca la posibilidad de que pueda gobernar, cuando ganó las elecciones.

Son reflexiones que me ayudan a pensar en voz alta, de modo tal de poder decir que hay un antecedente que es una especie de corsé que impide cambiar de lema a quienes son electos convencionales y, además, está el artículo 115, que habla de indignidad. Si hubiera una ley que pudiera establecer que determinada conducta es indigna podríamos avanzar en la posibilidad de poder tener más cohesión en los partidos. Es difícil encontrar una solución.

SEÑOR MUJICA.- Seguramente a costa de nuestra ignorancia en materia jurídica me surge la confusión de si, en realidad, lo que definen la Constitución y la Corte Electoral son cargos, bancas o individuos. Parecería ser que se asignan muchos cargos. Cuando los individuos entran lo hacen porque así lo decidieron los partidos cuando hicieron las listas. Para mí hay un reconocimiento tácito de la Constitución a los partidos y a los sublemas por el hecho de la conformación de las listas, porque la proclamación que hace la Corte Electoral a posteriori es basándose en listas que dieron los partidos. Es como un reconocimiento.

SEÑORA MOREIRA.- Si en la ley declaramos que la banca le pertenece al partido, ¿se nos abren algunas soluciones para adelante?

SEÑOR CORREA FREITAS.- Quiero hacer algunas reflexiones a partir de las preguntas que han formulado los señores senadores.

En primer lugar, quiero decir que las prohibiciones son a texto expreso. No se puede extender una prohibición establecida concretamente para la elección de convencionales, para los legisladores. Eso es indudable. Es un principio general de derecho.

Las limitaciones o restricciones son de interpretación extrema; es exclusivamente para aquello que se dispuso. Y en el caso de los legisladores hay que tener en cuenta que el estatuto del legislador está en la Constitución de la república. Por esa razón, hay que tener mucho cuidado con este tema. El legislador, una vez electo, está sometido a ese estatuto y es en base a ese estatuto que hay que respetarlo, y en caso contrario, habrá que cambiarlo, modificarlo o, eventualmente, reformar la Constitución. Como dicen los señores senadores –con quienes estoy totalmente de acuerdo con respecto a la filosofía que han expresado en la tarde de hoy–, los partidos políticos coinciden en que –concretamente lo mencionó la señora senadora Moreira– el peligro que se sustenta en la realidad que vimos y vemos en América Latina y Europa es el de la fragmentación de los partidos políticos. Indudablemente, lo que se procura es, de alguna manera, fortalecer a los partidos políticos y evitar esa fragmentación que ha llevado a que tanto en Europa como en América Latina exista el panorama político que vemos en la actualidad.

El señor presidente se preguntaba qué pasaría en una situación en la que un partido político accediera al gobierno con una bancada de legisladores, y la mayoría de esa bancada decidiera crear o pasarse a otro partido político. Definitivamente, eso generaría una crisis institucional muy grave; espero que eso nunca suceda, porque realmente se trataría, repito, de una crisis institucional sumamente grave.

Por otra parte, el señor senador Mieres hace un planteo en cuanto a que hay un estatuto de legislador que está en la Constitución y, de alguna manera, también hay una serie de normas establecidas para el candidato. En la Constitución están esas normas, porque allí se establecen las inelegibilidades y las incompatibilidades, que son anteriores a la elección. La Constitución establece, por ejemplo, quiénes no pueden ser elegidos senadores o representantes nacionales, así como también se determinan otras normas sobre incompatibilidades que son anteriores a la elección. Más allá de eso, como bien decían los señores senadores, las leyes que rigen para las elecciones internas de los partidos políticos y la integración de sus convenciones nacionales han regulado este tema.

La señora senadora Moreira preguntó acerca de si cualquier intento de los señores legisladores es inconstitucional. En primer lugar, quiero decir que el único órgano competente para determinar si una ley es inconstitucional es la Suprema Corte de Justicia. Perfectamente el Poder Legislativo puede sancionar una ley y que nadie plantee una inconstitucionalidad, pero si se planteara por parte de quien se ve afectado, será la Suprema Corte de Justicia la que dirá si la ley en cuestión es o no inconstitucional. Asimismo, la señora senadora preguntaba si se puede prever en una ley especial el tema de la titularidad de la banca. En lo personal, creo que sí, pero habría que hacerlo modificando la ley de 1925 o, sin tocar esa norma para nada, establecer claramente, por una ley sancionada por dos tercios, la titularidad de la banca. Desde ya digo que me ha gustado mucho la idea planteada aquí sobre la posibilidad de que en la ley se prevea que si alguien deja de pertenecer, el cargo quede vacante. En ese caso habría que cometer a la Corte Electoral la competencia para que se convoque al suplente respectivo. Se trata de un tema a analizar y pensar. No estamos ante una solución ni «la» solución, pero, por lo menos, es una vía para comenzar a meditar. No he conversado sobre este tema en el ámbito del Instituto de Derecho Constitucional; me comprometo a realizar un análisis con todos sus miembros para ver si es posible transitar este camino. Pero, insisto, no tengo dudas de que la ley puede establecer a quién le pertenece la titularidad de la banca. El problema radica en el mecanismo para remover al legislador.

El señor senador Heber plantea que la ley considere indigna esa actitud o conducta. Puede ser, en definitiva será la Suprema Corte de Justicia la que determinará si es constitucional o no que se considere que es indigno que un legislador deje o abandone un partido político por el cual fue electo y se pase a otro. Nada impide que al amparo del artículo 85, numeral 20 de la Constitución de la república, el parlamento interprete el artículo 115, inciso segundo, estableciendo que se considera conducta indigna abandonar o dejar el lema por el cual se fue electo. Creo que ese es un camino. Por lo tanto, tenemos dos alternativas por las cuales podemos solucionar el tema. Primero, la que planteaba la señora senadora Moreira, es decir, que la ley establezca expresamente, por dos tercios del total de componentes de cada cámara, que la titularidad de la banca le pertenece al lema por el cual fue electo el legislador. Segundo, que por ley interpretativa, al amparo del artículo 85, numeral 20 de la Constitución –tal como lo planteó el señor senador Heber–, se considere que es una conducta indigna la actitud del legislador que después de electo renuncia al lema para declarase independiente o adherir a otro lema partidario. Considero que con esas dos leyes, que son muy breves, con esos dos caminos, se despejan y solucionan el problema que presenta este proyecto de ley.

Coincido con la interpretación del señor senador Mujica en cuanto a que, en definitiva, cuando la Corte Electoral asigna bancas lo hace a los partidos, a los lemas, a los sublemas y a las listas, y que los ciudadanos resultan electos porque, justamente, un partido político, un lema, un sublema o una agrupación lo incluyó dentro de esa lista. Sin ninguna duda, esa es la interpretación lógica y racional más aceptada y, si bien tengo mis dudas, creo que es la más correcta.

Para sintetizar la exposición diría, en primer lugar, que por ley sancionada por dos tercios del total de componentes de cada cámara se puede establecer que la titularidad de la banca le pertenece a los lemas partidarios y, en segundo término, que cabe interpretar el artículo 115, inciso segundo, de la Constitución de la república, en el sentido de qué se entiende como una conducta indigna. En definitiva, el abandono del lema partidario por parte del legislador una vez que ocupa el cargo legislativo se considera una conducta indigna. Y en su momento, si se plantea la cuestión, la Suprema Corte de Justicia decidirá si es constitucional o no.

SEÑORA XAVIER.- En primer término quiero agradecer al excolega profesor Correa Freitas por su presencia en el día de hoy. Me parece que ha sido muy interesante esta comparecencia, porque no

solo hemos recibido una opinión, sino que esta terminó siendo una jornada de trabajo para encontrar caminos posibles. Creo que aquí coincidimos todos en la preocupación por mejorar estos hechos sin que ello vulnere la libertad de las personas, más allá de que esta siempre tiene límites en una sociedad en la que convivimos todos. También quiero agradecer que esto pueda ser visto por el instituto para que se pueda trabajar un poco más en función de la preocupación que tenemos. Nada mejor para esta comisión que poder tener con la Universidad un ida y vuelta de esta naturaleza. De manera que le tomamos la palabra y me parece que interpreto el sentir de la comisión en ese sentido.

En segundo lugar, creo que el tema me quedó más claro con los sucesivos resúmenes del planteo que se hicieron. Nosotros no estaríamos buscando por un artículo de la Constitución resolver el tema de la titularidad de la banca y sí estaríamos reconociendo que es una ausencia de la Constitución. Entonces, aprobaríamos una ley por mayoría especial y luego referiríamos la conducta del legislador que está regulada en el estatuto Constitución como indigna o algo similar. En realidad nosotros veníamos por enganchar el primer problema en la Constitución y es lo que ustedes aconsejan. Sobre la base de que efectivamente la Constitución no dice nada, podemos habilitar una ley por mayoría especial y referir la conducta a las tipificaciones que nuestro estatuto, la Constitución de la república, define.

De manera que el tema me quedó muy claro, agradezco los aportes y me comprometo a seguir trabajando.

SEÑOR MIERES.- Para que el doctor Correa Freitas se lleve todo el panorama de opiniones, quiero decir con claridad que nosotros estamos radicalmente en contra de lo que el resto de los integrantes de esta comisión está pretendiendo aprobar. Viola el principio de la libertad y viola la larga tradición del país en esta materia, que desde el primer caso, en los años 20, en adelante, siempre interpretó que la banca era del legislador. Esto ocurrió siempre y en todas las veces. No tiene ninguna causal la Constitución de la república que establezca que un legislador pierde la banca por cambiar de partido. Convertir en indignidad el cambio de partido supone un acto de extrema osadía, que además cuestiona conductas de muchos legisladores a lo largo de la historia, incluso fundadores del partido de gobierno, como usted bien señalaba. Estaríamos diciendo que fue indigna la conducta de Zelmar Michelini, de Rodríguez Camusso, de Alba Roballo y de muchos otros. En la vida política del país a lo largo de cinco años pasan muchas cosas, y los partidos cambian e incluso comprometen decisiones ante la ciudadanía que después pueden revertir y que los legisladores electos por ese lema pueden perfectamente no compartir. Sin embargo, quedarían presos. La experiencia del Partido Independiente es un ejemplo directo. Yo estoy comprendido en las generales de la ley, absolutamente. El Nuevo Espacio se presentó en las elecciones de 1999 diciéndole a la gente que era un partido independiente de cualquier otro, que iba a permanecer independiente y que iba a mantener una línea determinada, pero a mitad del período resolvió integrarse al Frente Amplio. Entonces, los legisladores que integrábamos el Nuevo Espacio –mayoritariamente los legisladores electos por el lema Nuevo Espacio– decidimos no acompañar esa decisión y fundar el Partido Independiente; no renunciamos a las bancas y no fuimos indignos por eso, al contrario. Lo que ocurre es que la ciudadanía es la que después evalúa las conductas de los dirigentes y los legisladores actúan y toman decisiones. ¿Quién dice que cuando un legislador resuelve abandonar un partido está traicionando la opinión de los electores? La ciudadanía en la siguiente elección. Y si se hace lo contrario, se está linchando al legislador, se lo está echando. Yo tengo toda la impresión que aun con todas estas alternativas legislativas esto es profundamente inconstitucional, porque se está creando por vía legislativa una causal de destitución del legislador por una vía que la propia Constitución no establece. Se está atribuyendo el carácter de indigna a una conducta que puede estar motivada por las razones más dignas: ser fiel al mandato que los ciudadanos le dieron en oportunidad de expresar el voto. Y esas cosas solo las dirime el soberano, que es el ciudadano, en la siguiente elección. El que cometió el acto de cambiar de partido en mitad de un período se somete luego al veredicto del ciudadano. Yo creo que este país ha mantenido una democracia de partidos fuertes sin necesidad de meterle cerrojo a la presencia de los legisladores en los partidos. De hecho, todo este tiempo desde los años veinte en adelante tuvimos el criterio de que la banca es del legislador y así lo ha interpretado siempre el Poder Legislativo y, sin embargo, los partidos políticos han seguido siendo fuertes. A veces, un legislador se va para un partido o para otro, funda un nuevo partido –la alegría va por barrios– y, después, la vida demuestra que los uruguayos siguen creyendo en los partidos políticos mientras sigamos siendo razonablemente merecedores de confianza. Esto no tiene nada que ver con afectar la libertad del legislador que, por otra parte, repito, en toda la Constitución no existe una sola letra que diga que el legislador debe abandonar el cargo cuando decide cambiar el lema. Me parece que, por más vueltas que se le dé, esto sería violatorio de la Constitución. Si se aprobara una norma de este tipo y luego se intentara aplicar el legislador recurrirá ante la Suprema Corte de Justicia y tengo la certeza que esta va a decir que en la Constitución no está previsto que sea indigno cambiarse de partido.

SEÑOR PRESIDENTE.- Es cierto que tenemos opiniones distintas, pero quiero ser muy franco: la Corte Electoral nos dijo que ellos nunca revisaron y no han tenido ningún pronunciamiento en un sentido u otro. Quiere decir que se ha aceptado tácitamente la situación, es una costumbre y se ha dado por bueno que la titularidad de la banca le pertenece a la persona, pero no porque haya habido una interpretación estricta del asunto. Una cosa es ser fiel al pensamiento por el cual el legislador llega y otra es irse del partido por el cual fue electo. Una persona puede ser fiel a su pensamiento quedándose en el partido y votando libremente. No estamos hablando de aplicarle un instituto de disciplina partidaria; estamos hablando que se va de un lema e, incluso, a otro que no existía previamente, o sea, que no compareció en las elecciones. Si todos nos vamos para otro partido que se funda mañana, estamos generando una distorsión con la ciudadanía. Es claro que el mecanismo que elegimos –el artículo 126 con el 115– no es un buen camino. Entonces, agrego una hipótesis más a las que se plantearon, que las agradezco porque creo fue tremendamente útil que hayamos tomado el camino de consultar a nuestro invitado. Esperamos con ansiedad las conclusiones de ese análisis más profundo que nos prometió.

Y aquí voy por otro camino, porque capaz que la palabra no es «indigno» y hay que buscar otro término que pueda ofender menos.

Quiero hacer una consulta porque si la aplicamos con vigencia inmediata, podría interpretarse que se trata de una ley que no es imparcial ni abstracta y que está hecha con nombre y apellido, por los legisladores que se fueron al Partido de la Gente. Entonces, si hacemos entrar en vigencia la ley a partir de la próxima elección, allí ya no hay afectación para los que tuvieron determinada conducta porque el que entra sabe que esa es la regla de juego.

Digo esto porque a nadie se le prohíbe irse de un partido. El que quiere puede irse. Esa libertad la tiene. Lo que no usufructúa es la banca. Esa es la idea. Y a nadie se le obliga a votar lo que vota el partido. Está claro. Tampoco está establecido en eso. La Constitución dice que el legislador no será responsable por sus dichos ni sus votaciones, y esto no lo estamos afectando.

(Intervención de un señor senador que no se escucha).

–Lo echa si se va del partido, pero si se queda es como en lo de la convención: yo no echo a nadie, le prohíbo ser candidato por el otro partido. Entonces, tiene prohibido migrar, por lo menos hasta el próximo período.

Por tanto, si no levantamos ninguna objeción constitucional, quisiera saber si es posible postergar la entrada en vigencia para la próxima elección y no que sea algo inmediato.

SEÑOR HEBER.- Quiero hacer una reflexión porque estamos tratando de razonar en voz alta en la base de un criterio. Mi criterio es que la banca corresponde a los partidos. Entonces, obviamente, yo no quiero violentar la Constitución. No es mi intención hacerlo. Sí podemos buscar formas y formas que permitan, de alguna manera, estar alineados con la Constitución y decir o generar más cohesión en los partidos.

Escuchaba al señor senador Mieres cuando decía que es indigno. También hacía otros comentarios. Se refirió a la constitución del Frente Amplio, a la experiencia que él tuvo. No, no es así. No es indigno. Si mañana interpretáramos que es una actitud indigna, tendría que ser votado en el Parlamento. No es que mañana lo determine el Frente Amplio porque se le fue un legislador. Hago estos comentarios porque estoy pensando en voz alta.

Entonces, quiere decir que si mañana una persona se va porque no quiere votar una ley fundamental en la que el Frente Amplio –o cualquier otro partido– hizo especial hincapié y no lo vota, bueno, ahí estará en los legisladores decidir si eso es indigno o no.

Buscando la caricatura del tema pienso si mañana aparece un nuevo partido y me compra un legislador ¿No es indigno?

(Intervención de un señor senador que no se escucha).

–¡Claro que hay que probarlo! En las dos alternativas que estoy planteando el Parlamento siempre termina votando, con una mayoría especial, la indignidad o no de un legislador.

Planteo esto porque, repito, si un lema se comprometió con la ciudadanía a que iba a llevar adelante determinado asunto y un legislador no presta su voto, no sé si no es indigno. Está imposibilitando que un partido lleve adelante una idea que comprometió con su pueblo. ¿Es indigno o no lo es?

Podemos extremar el ejemplo y llevarlo a otro caso. Siempre son las cámaras las que votan; no es una declaración, como «El Partido Nacional lo echó porque se le fue». No, la decisión tiene que someterse a votación y hay que convencer de la indignidad a los integrantes de los otros partidos. Simplemente estoy razonando en voz alta para tratar de encontrar algún camino; no estoy diciendo que el camino sea el que planteó el señor senador Heber, solo estoy tratando de buscar una solución porque para mí es necesario que los partidos tengan más cohesión y no se fragmenten.

SEÑOR MUJICA.- Creo que lo que se está expresando acá es un problema de concepción. La libertad del individuo, más allá de lo que votemos o no votemos, está siempre a salvo porque, en definitiva, el individuo siempre puede votar con los pies; puede irse. Y buscando en la memoria política, los gestos de mayor dignidad que uno ha visto en este país cuando alguien discrepó, fueron el de entregar la banca e irse. O sea, respetaron al partido pero expresaron su personalidad y su convicción. No los quiero nombrar pero ha quedado como algo peculiar.

Hay otros –dentro de quienes me incluyo– que le damos enorme importancia a lo colectivo, al partido, porque conocedores de las limitaciones que tenemos los individuos en forma aislada, apostamos al colectivo del partido, con todos los defectos que puedan tener, como cualquier construcción humana. Ahí está el asunto; no es una defensa caprichosa sino una manera de ver la política. De otro modo, me parece que los individuos solos, aislados, tienen una preponderancia que terminamos totalmente atomizados. Sinceramente, puede haber cuatro, cinco o seis proyectos políticos; no creo que pueda haber sesenta. ¡Hay que ver lo que es el Parlamento brasileño! Eso no es un parlamento, es una bolsa de valores, cada cosa hay que negociarla, «Haceme un puente acá», «Poneme esto allá». ¡Así no se puede funcionar, Brasil está condenado por la constitución! Espero que Uruguay nunca tenga que verse en un cuadro de esa naturaleza.

Mi opinión no resuelve nada pero, por lo menos, está bueno decir lo que uno piensa.

SEÑOR CORREA FREITAS.- Debo recordar que don José Batlle y Ordóñez era partidario del mandato imperativo.

Quiero señalar, ante la preocupación planteada por el señor senador Mieres, que la eventual aplicación del artículo 115 habrá que hacerla en cada caso, y serán los dos tercios del total de componentes de cada cámara los que decidan. O sea, por más que la ley establezca o considere que una actitud es indigna, la decisión va a depender de la valoración política que haga en cada momento el Senado o la Cámara de Representantes, por dos tercios del total de sus componentes. Creo que esa es una enorme garantía, y peso a ello –vuelvo a insistir– también está el control que pueda hacer el Tribunal de lo Contencioso Administrativo sobre ese acto administrativo. Y todavía más, como bien decía el señor senador Mieres, la ley eventualmente puede ser declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia.

Debe quedar claro el hecho de que la ley consagre la titularidad de la banca y de que eventualmente se pueda considerar una causal de indignidad. No sé si será bueno o no que una ley interpretativa lo establezca. Quizás hasta sea mejor no decir nada y dejar que en cada caso lo resuelva la cámara. Es una decisión política, legislativa.

Con respecto a la pregunta del señor presidente en cuanto a la vigencia, no tengo duda de que la ley puede perfectamente entrar en vigencia, por ejemplo, a partir del 15 de febrero del año 2020, que es cuando comienzan a funcionar las nuevas cámaras.

SEÑORA MOREIRA.- Pensamos en dos alternativas y no sé si van juntas o separadas. Una de ellas es establecer positivamente que la banca es del titular por dos tercios. El doctor Correa Freitas mencionó que, en ese caso, se desprende una suerte de declaración de vacancia y es justamente sobre lo quiero consultarlo.

La «solución Heber» es como una especie de reglamentación de indignidad que requiere siempre la votación en las cámaras, pero si hago una norma que establezca que la titularidad de la banca es del lema, cómo se sigue esto teniendo en cuenta el tema de la vacancia –me gustó esa

línea–, y el procedimiento de la Corte Electoral, en tanto esta asignará la vacante por lema. Lo sé porque hay una especie de jurisprudencia sobre esto. La Corte Electoral asigna bancas por lema.

Entonces, en el medio, ¿qué digo?

SEÑOR CORREA FREITAS.- Es un tema muy complejo. Esto sí tendría que estar en la Constitución. Insisto: es un tema difícil.

Si declaramos la vacancia, la ley lo podría establecer, pero puede suceder que el legislador diga «yo de acá no me voy si a mí no me remueven, si no hay desafuero o no hay juicio político». Ese es el tema. Son las tres causales. Si una norma constitucional lo establece, se terminó el tema. Queda vacante y punto. Ahí no tengo ninguna duda. Ahora bien, establecerlo por ley es complicado.

SEÑOR PRESIDENTE.- Por eso la interpretación.

SEÑOR CORREA FREITAS.- Si se quiere avanzar un poco más, quizás esto lleve a que quienes decidan tomar estos caminos, por lo menos lo piensen. Si están de alguna manera abarcados por estas normas, quizás se planteen que se verán enfrentados a un lío bastante grande porque tendrán una eventual remoción, y creo que nadie quiere enfrentarse, eventualmente, a un juicio de sus pares, a una remoción por indignidad.

Sin ninguna duda ese es el camino, que es difícil.

SEÑOR PRESIDENTE.- La comisión agradece mucho la presencia del doctor Correa Freitas, que ha sido muy provechosa, y queda a la espera de los resultados de los análisis.

Se levanta la sesión.

(Son las 15:34).